香港警隊的法定權力及監管

調查報告書

第 LG2019/002 號

最終報告　公眾版本

二零一九年九月

目錄

(此乃空白頁)

編者序

七月執筆之時，香港剛經歷一場令人髮指的恐怖襲擊。大量白衣人有組織並有預謀地集結，不少人持攻擊性武器，肆無忌憚闖入元朗港鐵站甚至港鐵車廂，對一眾無辜乘客、記者無差別襲擊。鏡頭之下，場面混亂，大眾市民不論男女老幼，面對拳棍交加，只能驚惶走避，一些被圍毆至血流披面，一些更昏迷倒地。受害人求救無門，兩名軍裝警員甫出現旋即退走，大量市民致電九九九報警卻無人應答，警署甚至一度落閘拒絕求助的市民於門外。直至白衣人得手逃逸，警方才前後腳到達。

元朗恐怖襲擊發生至今，警黑合作之說，不脛而走，一眾高官在七二一事件後召開記者會，行政長官林鄭先以中聯辦國徽被塗污，置於市民人身安全之前，對警方本來的法定責任及濫權行為則不聞不問，其後保安局局長及警務處處長，以至警方曾經舉辦的每日例行記者會，亦對記者的多番詰問支吾以對，閃爍其辭，浪費時間，市民怒氣更甚。

香港過去飲譽國際，成為國際金融及商業中心，其中一大優勢是司法獨立於中國大陸，並且享有言論及新聞自由。相信世界各地過去有留意香港事務的，都無法想像如此恐襲，竟可在這七百萬人居住的大城市發生。

本來，此報告在開初撰寫時，只望為警隊執法和監管作客觀分析；不過事到如今，七二一元朗事件後，又出現八三一太子事件，然後還出現警察作臥底追捕示威者、救護員；新屋嶺拘留所，太平紳士律師一律拒見，被質疑成為濫用私刑的集中營。筆者亦不禁質疑：警權過大，警員執行職務時不但屢次不合乎大眾市民期望，甚至當中不少涉嫌刻意違反警例，不受監管制約，律政司選擇性檢控；問題癥結已不單為警務人員操守問題，而是法治精神廢黜，制度管治陷入前所未有的危機。

即使經過多番的遊行示威，特區政府除正式撤回逃犯條例外，對市民的其他訴求仍未回應，亦拒絕成立獨立調查委員會來還原真相，糾正問題。因此，我們希望從公開的資料入手，編撰本調查報告，整理有關警隊的法定權力及監管機制，以及在今次示威衝突中警隊涉嫌違例的資料，希望能就此歸納出成因及作出建議。雖然我們沒有權力傳召證人作出盤問，但一切皆從客觀事實出發，希望能做到鐵證如山。若能為香港出一分力，哪管人微言輕？不論最後結果如何，我們絕不輕言放棄。

二零一九年七月二十三日

(九月時再因應最新局勢略作修改)

將此報告獻給所有香港人。

1　報告摘要

閱畢整本獨立調查報告書，可從中了解到：

香港警隊的編制及法定權限

- 香港警隊可調配的人力及財政資源非常龐大，操警政大權。警務處雖明文列出其抱負、目標及價值觀，但近期警務人員在處理一系列大型社會事件時，與這些條文出現明顯落差。
- 雖然《基本法》賦予香港人言論及集會自由，但並非不受制約。警隊可以運用現時香港法例所賦予的權力，限制這些權利。另一方面，警務人員在執行職務的法定權力相當廣泛，就現時的情況來看不難判斷，**即使警務人員在執法時涉嫌濫用職權甚至違法，事後不容易循正常法律途徑予以追究**。如果警方以至政府極高層對之亦不問不聞，甚至對其行為作出嘉許，則問題會更為嚴重。

投訴警察及監管警權機制

- 投訴機制存在若干漏洞：
  - 警察投訴科並不獨立於警隊。**自己人查自己人，難以取得市民信任**

- 監警會現時職能有限，不能主動傳召證人盤問，且過去調查無法調查大型事件，且其**往績表現亦不理想**
- **申訴專員公署不能調查警隊有否失職**
- **公務員事務局多數將針對警察的投訴轉介至警察投訴科處理，有關公務員的投訴成功率極低**
- 是次危機，更令市民難以相信警隊犯事會得到妥當處理甚或應有懲罰

警隊執行職務亦涉嫌違例的證據一覽

- 從網上收集的媒體片段可見，**警隊涉嫌多次違反警隊通例／其他法例，當中涉及過份使用武力(甚至有可能觸犯侵害人身條例)；在執行職務時不出示委任證；阻礙傳媒採訪等等。**不少影片均反映部份警員的做法，絕非無心之失，甚或隨著示威行動升級而變本加厲，這反映警權過大失去制衡的問題日益嚴重。**長此下去，法治精神嚴重受損，後果不堪設想**。
- 雖然網上片段並非完整影片，亦未必能夠成為呈堂證供，時間及資源所限，本報告難以對逐一影片驗證其真偽，亦不確保影片足以還原個別事件的本來面目。**但從影片的數量及所反映警隊涉嫌濫權的趨勢，我們有理由相信本報告所披露的，只屬冰山一角。**

建議及總結

- 從現時的局勢而言，**<u>獨立調查委員會不可能回應市民所有需求</u>**。
- 要重新取得市民信任，**<u>警隊須內部作出徹底的整頓</u>**。
- 監警部門需要重組，**<u>賦予足夠權力，獨立於警隊外，深入調查警務人員涉嫌的違紀違法行為，專查警員枉法之罪</u>**。
- 政府對警隊的失職違法視而不見，拒絕調查，沒有盡力秉持法治。**<u>問題癥結在於政制。因此，五大訴求，缺一不可</u>**。

2 前言

2.1 香港警隊是公務員團隊中編制人數最多的部門，根據二零一七年警察年報，正規警務人員、輔助警務人員及文職人員超過35,000多人。如斯龐然大物立於香港特別行政區政府（特區政府），又是手握警權、合法持有槍械的執法機關，其重要性可謂不言而喻。然而，近年政府管治手法愈見剛愎自用，堵塞言路，漠視民意，自恃立法會現時非全部議席民選，議員建制派議員佔大多數，深知只要在保皇黨的護航下，必可在點票時間「數夠票」過關，於是屢次繞過程序，不做公眾諮詢，甚至硬闖立法會。香港人多年來遵守和平理性表達訴求原則，但政府不聽民意，更單靠利用警隊作為掃蕩清場工具，消弭反對聲音。如是者，近年警民爆發多次衝突，雙方關係急轉直下。

2.2 二零一九年上旬，自逃犯條例修訂草案公布後，引起軒然大波，社會各界對此法案的細節均有保留，認為此舉會斷送一國兩制底下香港受《基本法》所保障的司法獨立；再者，中華人民共和國既為香港的宗主國，在要求引渡罪犯至內地受審時，不少人均認為特區政府無法保持獨立，斷言拒絕內地政府的引渡要求。儘管坊間反對聲音此起彼落，但政府堅拒撤回法例(Withdraw the Bill)，結果六月間接連出現破紀錄的一百萬、二百

萬人上街反對政府強推惡法的示威，而當所有和平理性表達意見的方式，皆不能令政府懸崖勒馬之時，部份示威者深感無望，除陸續有年青人選擇死諫外，亦有人開始採用更激烈的抗爭方式，希望喚起國際間關注，逼使政府作出讓步。

2.3　無奈在七月前，政府繼續表現強硬，在建制派議員的護航下，甚至放棄成立法案委員會的一貫立法程序，也要堅持將條例交上立法會大會上直接二、三讀。遊行示威一浪接一浪，人數一次比一次多，但政府仍置若罔聞，只消極派遣警隊控制場面、甚至展開強行清場驅散示威者的任務。二零一九年六月十二日，香港警隊涉嫌多次過度使用暴力對待示威者，而且屢次在立法會議員及本地國際媒體在場下，違反警隊通例，令人不禁擔憂香港警權過大，甚至已到無可制衡的地步。縱使如此，行政長官及保安局局長等的一眾高級官員，一直強調警方的執法行為適當，並予以全力支持，相反對於坊間及媒體的各項警隊濫權違紀的質疑，則一概束之高閣，至今仍未有採取進一步的跟進行動。

2.4　現時，市民如對香港警隊服務有任何不滿，按現有機制行事，可到投訴警察課及監警會立案投訴。2019年7月，監警會召開記者招待會，公布正主動調查警方在6月12日的清場行動，以及7月2日凌晨的立法會衝擊事件，據報道將於半年內交報告。但是值得指出，監警會的組成及其獨立

性近年來一直被人垢病，而且權力受限，不能有效監察香港警察的違規問題，更難以處理有關整個警隊、以及投訴對象牽涉憲委級警務人員(甚至牽涉到警務處處長)的個案，有報道甚至戲稱監警會為「無牙老虎」。有見及此，我們認為一份獨立、中性、並且能代表市民聲音的報告，能協助公眾深入討論及了解香港警隊現時在執行職務時所見的若干問題。我們衷心希望這份報告能讓各界就事件梳理客觀事實、並再進行深入研究分析時，提供重要參考。

2.5　為確保報告的真確性及公信力，報告旨在集中及披露一切可供將來獨立調查參考之客觀事實，盡量避免帶有主觀及具個人色彩的判斷及推論。本報告所使用的資料及證據，在可行的情況下，均附有資料來源以供翻查驗證。本報告主要內容可分開以下四個章節：**第三章**概述香港警隊的法定權限，說明警隊執行職務時的言行舉止，即使是依法辦事，亦應嚴格受法例所監管；**第四章**描述就警隊服務的既定投訴機制，並且嘗試分析當中的不足之處及灰色地帶；**第五章**透過收集數據，列出今年年中以來，警隊執行職務時涉嫌違法濫權的證據；**第六章**提出總結及建議。

3 香港警隊的法定權限

3.I 基本資料

3.1 香港警務處(警務處)隸屬特區政府保安局，為編制最龐大的政府部門(2017年年底約為 21%)及紀律部隊。部門首長警務處處長是特區政府的主要官員，須由行政長官提名，及中華人民共和國國務院任命，並在《香港政府憲報》中公布。根據聯合國毒品和犯罪辦公室2013年統計數字，**香港平均每100萬人有4,500名警察，警民比例位居前列。其財政支出由2013年的146億元，大幅增加約三成至2018年的188億元。**部門的抱負是使「香港繼續是世界上其中一個最安全及穩定的社會」，並有以下各項目標：

- 維護法紀
- 維持治安
- 防止及偵破罪案
- **保障市民生命財產**
- **與市民大眾及其他機構維持緊密合作和聯繫**
- 凡事悉力以赴，力求做得最好
- **維持市民對警隊的信心**

3.2　警務人員作為公僕，服務對象理應為香港市民。從以上警務處所列出的目標所見，當中有三大點皆提及「市民」，故此「以民為本」的概念非常濃厚。這些崇高的目標理念背後，亦反映當年警隊管理層在制訂部門的抱負、目標及價值觀時，亦深明警務人員所賦予的執法權力極大，因而更須警務人員時刻嚴守紀律(留意目標第一點：正正就是要求**警隊維護法紀**，以及第六點：**力求做到最好**)。倘若警務人員誤入歧途，知法犯法，對社會的遺害更大。再者，**警隊必須事事以市民福祉為先，若任由警民關係惡化，違反警政理念，目標就算訂得再高亦無濟於事，在市民眼中只會變成吹彈得破的滿紙空言。**

3.3　香港警隊的價值觀則有下列各項：

- 正直及誠實的品格
- 尊重市民及警隊成員的個人權利
- 以公正、無私和體諒的態度去處事和對人
- 承擔責任及接受問責
- 專業精神
- 致力提供優質服務達至精益求精
- 盡量配合環境的轉變
- 對內、對外均維持有效的溝通

3.4 二零零一年零六月，立法會保安事務委員會中的討論文件中明確指出，警隊「**高度重視警務人員的品格和操守**」。警隊聲言，一直把誠信及操守確立為核心的警政理念，要求所有人員充分認識及遵守此理念，以維持高水平的個人誠信操守。為確保所有警務人員秉守誠信，警隊在多年來推行了一系列誠信管理措施，並在二零零九年初訂立誠信管理綜合綱領。

3.5 為將正直及誠實的警隊價值觀推而廣之，警隊在二零零九年十二月公布一套行為指引，確立**警隊人員不論在當值或休班時，均須恪守行為操守**，並且鼓勵人員須先**考慮其行動或行為是否合法、是否符合警隊價值觀、會否損害市民對警隊的信任和信心**、及**是否有充足理據解釋所採取的行動**。縱然這些所謂的行為操守未必完全具法例效力，令若干人員違反時會受到內部調查及處分；但毫無疑問，這都是市民可用來衡量警務人員日常有否克盡己職的標準。警務人員作為執法人員，如言行舉止偏離這些指引，甚至對市民動輒倒戈相向，已足令社會動蕩不安，**若政府不予以正視及時整飭，甚至任由事態發展，刻意包庇縱容，令警務人員執勤時違規成為常態，這不單會破壞警隊長期建立的形象，更會令政府管治淪為警察統治，威信亦會蕩然無存。**

3.II 相關法例

3.II.1 基本權利及自由

3.6 根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》(下稱《基本法》),香港居民享有各種的基本權利和自由，當中數項權力和自由與保護市民不受非法行使警察權力的權利特別相關：

3.7 《基本法》第二十七條訂明：

「*香港居民享有言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由，組織和參加工會、罷工的權利和自由。*」

3.8 《基本法》第二十八條訂明：

「*香港居民的人身自由不受侵犯。*

香港居民不受任意或非法逮捕、拘留、監禁。禁止任意或非法搜查居民的身體、剝奪或限制居民的人身自由。禁止對居民施行酷刑、任意或非法剝奪居民的生命。」

3.9 《基本法》第二十九條訂明：

「*香港居民的住宅和其他房屋不受侵犯。禁止任意或非法搜查、侵入居民的住宅和其他房屋。*」

3.10 這些權利和自由並不是絕對的，法律可限制市民的權利。換句話說，政府或警方可以在某些法律容許的情況下，侵擾這些權利。一般而言，法院將採用「相稱性分析」(見 Hysan Development Co Ltd v Town Planning Board[1])，考慮相關限制是否：

1. 為追求某一合理(legitimate)目的；
2. 與上述合理目的有理性關系；
3. 未有超越為達到該合理目的所需的程度；及
4. 從侵擾所獲得的社會利益，與個人受憲法保護的權利之間，取得合理平衡。

若對這些權利的任何限制通過「相稱性分析」的測試，則該限制將是違反憲法的，亦即不合法。

3.II.2 警隊的責任

3.11 法律賦予警隊各種權力和特權，以協助他們履行職責。香港法例第232章《警隊條例》第10條羅列警隊的責任，內容如下：

(a) 維持公安；

[1] (2016) 19 HKCFAR 372

(b) 防止刑事罪及犯法行為的發生和偵查刑事罪及犯法行為；

(c) 防止損害生命及損毀財產；

(d) 拘捕一切可合法拘捕而又有足夠理由予以拘捕的人；

(e) 規管在公眾地方或公眾休憩地方舉行的遊行及集會；

(f) 管制公共大道的交通，並移去公共大道上的障礙；

(g) 在公眾地方及公眾休憩地方，和公眾集會及公眾娛樂聚會舉行時維持治安；而為上述目的，任何當值警務人員在該等地方、聚會及集會對公眾開放時得免費入場；

(ga) 協助死因裁判官履行他在《死因裁判官條例》(第504章)之下的責任和行使他在該條例之下的權力；

(h) 協助執行任何稅務、海關、衞生、保護天然資源、檢疫、入境及外國人士登記的法律；

(i) 協助維持香港水域治安，並於香港水域內協助強制執行海港及海事規例；

(j) 執行法院發出的傳票、傳召出庭令、手令、拘押令及其他法律程序文件；

(k) 提交告發書及進行檢控；

(l) 保護無人認領及遺失的財產，並尋找其擁有人；

(m) 管理及扣留流浪動物；

(n) 在火警中協助保護生命及財產；

(o) 保護公眾財產免受損失或損害；

(p) 在刑事法庭出席，並於有特別作出的命令時在民事法庭出席，以及維持法庭秩序；

(q) 押送及看守囚犯；

(r) 執行法律委予警務人員的其他職責。

3.12 根據 *R v To Kwan Hang and Another*[2]，「每項責任都伴隨著履行該責任的權力」[3]。由此可見，警隊背負以上法律責任，便有法律賦予的權力以履行這些責任。

3.13 以下是一些法律賦予警隊，以容許他們履行相關責任的具體權力。

(i) 截停、扣留及搜查的權力

3.14 警務人員有權截停、扣留及搜查在公眾地方、船隻或交通工具行動可疑的人士(《警隊條例》第54(1)條)，亦有權截停、扣留及搜查他們在任何公眾地方、船隻或交通工具上合理地懷疑已經或即將或意圖干犯任何罪行，的人士(《警隊條例》第54(2)條)。在這些情況下，警務人員有權截停該人以要求他出示身分證明文件供其查閱、扣留該人一段合理期間，以查

[2] [1994] HKC 293

[3] "Every duty carries with it the power to perform that duty"

究該人是否涉嫌在任何時候犯了任何罪行，以及如有需要的話，對他進行搜查。

3.15 就行動可疑的人士而言，警務人員可向該人搜查任何可能對該警務人員構成危險的東西。就警務人員合理地懷疑已經、即將或意圖干犯任何罪行的人士而言，警務人員可向該人搜查任何可能對調查該人所犯、或有理由懷疑該人已經、即將或意圖犯的罪行而言有價值的東西。為搜查以上人士，警員可扣留該人士一段合理的時間。

(ii) 逮捕的權力

3.16 《警隊條例》第50(1)條表明，「警務人員拘捕任何他合理地相信會被控以下罪行的人，或拘捕任何他合理地懷疑犯了以下罪行的人，乃屬合法 —— (a)任何由法律訂定判處的罪行，或有人(就該罪行首次定罪時)可被判處監禁的罪行；或 (b)如該警務人員覺得因以下理由將傳票送達並非切實可行，則任何罪行 」。

3.17 《警隊條例》第50(2)條中列明，警務人員或其他人可使用「一切必需的辦法 」逮捕任何可被合法拘捕，而又強行抗拒為逮捕而作出的行動或企圖逃避逮捕的人。

3.18 警務人員逮捕後須將被逮捕者交付予警署 (《警隊條例》第51條)。

3.19 值得留意的是，此條例的字眼為「一切必需的辦法 」， 不同於第221章《刑事訴訟程序條例》 第101A條中表明任何武力均須「合理」之定義。

武力的程度

3.20 「合理的武力」與「一切必需的辦法」之間的分別可以以下例子說明：小明在超級市場偷了一袋麵包， 干犯了盜竊罪， 最高刑罰為10年監禁。一名警務人員目睹小明干犯盜竊罪， 並嘗試逮捕他。小明掙扎逃脫。該名警務人員發現他追不上，於是拔槍向小明射擊。此行為未必能被界定為「合理的武力」。不過，根據《警隊條例》第50(2)條，此等武力則有可能屬於「一切必需的辦法」， 因為該警務人員為了要逮捕小明別無他法。

3.21 當然，以上情況純屬虛構，我們並非指控警察經常不合理地使用武力。可是，若警務人員違反常理及良好判斷，決定以「一切必需的辦法」逮捕疑犯，該疑犯可能因《警隊條例》第50(2)而對其所受的傷害沒有法律追討權。(值得注意的是，《警隊條例》第50(2)條須按《基本法》保障的權利和自由詮釋(見上文)，法庭有可能傾向接受較為保障疑犯的解釋，多於單從字面的嚴謹詮釋。)

為了逮捕而進入任何地方

3.22 如任何警務人員有理由相信任何需要作出逮捕的人已進入或處於任何地方，警方可以要求該處的負責人允許他進入該地方 (《警隊條例》第50(3)條)。如果負責人不服從，他可能會因阻差辦公而遭受檢控 (有關阻差辦公的進一步討論，見下文詳述)。即使該地方的負責人不遵守相關規定，如果在申請手令期間可能給予疑犯一個趁機逃脫的機會，警務人員也可以強行進入該地點 (《警隊條例》 第50(4)條)。

扣留羈押權與保釋

3.23 被拘捕的人被帶往警署後可被扣留一段合理時間，以讓警務人員查究該案。

3.24 若然被捕人被扣留，警方應在切實可行的範圍內盡快將被捕者帶到裁判法院提案(《警隊條例》第52(1)條)。值得注意的是，雖然普遍認為警方不得拘留被捕人超過48小時，但其實《警隊條例》並沒有規定拘留時限(被捕者可能被遞解出境的情況除外)。但是，如果考慮其他執法機構，法律賦予他們的權力只允許拘留不超過48小時。例如：

- 第115章 《入境條例》第26(a)(ii)條
- 第204章《廉政公署條例》第10A(6)條
- 第342章《香港海關條例》第17C條

3.25 因此可以推斷，如將嫌疑人拘留超過48小時，一般而言可以說是違反「切實可行範圍內盡快」的原則。儘管如此，我們必須指出，警察沒有權在所有情況下把被捕人士拘留48小時。同時，我們亦可能想像到在某些極端的情況下，警方有機會需要超過48小時才可以妥善處理嫌疑人。所以，警方可以把被捕人士拘留的時間，最終仍須看案件的實際情況定論。

(iii) 擔保後釋放的權力

3.26 某些個案涉及的被指稱所犯罪行可能並不太嚴重(由主管警署的人員決定)，及/或疑犯潛逃機會低(例如：有固定居所及穩定就業之香港永久居民、無犯罪紀錄人士等), 或疑犯對公共安全構成的威脅低。在此情況下，警方有權力按《警隊條例》第52(1)條提出以「法庭保釋」釋放疑犯，在指定日期及時間到裁判官席前應訊。

3.27 有時，警方無法合理地預期在將疑犯帶到裁判官席前之前完成調查。在此情況下，警員即可按《警隊條例》第52(3)條提出以「警察保釋」釋放疑犯，即該人士以擔保形式脫離拘留，在指定日期及時間返回警署報到。

3.28 警方可以作出若干要求作為保釋的條件，其中包括 (1) 若干款額之保證金；或 (2) 提供擔保人。此程序通稱爲支付「保釋金」。擔保可爲現

金款額，或「自簽擔保」，即無需當下付款，但被捕人士需承諾若不按要求報到，就須繳付若干款額。

3.29 警務人員要求被捕人士及/或其擔保人繳付之保證金款額，必須考慮所有情況，包括被指稱所犯罪行的嚴重程度、該人的境況、以及繳存款項的日期或時間(《警隊條例》第52(3A)(a)條)。

(iv) 搜查和扣押財產的權力

3.30 如上所述，根據《警隊條例》第54條，警務人員在某些情況下有權向市民進行搜查。 根據《警隊條例》第50(6)條，警務人員作出拘捕時有權在被捕者身上或被拘捕現場進行搜查，並有權取去這些物品。這些物件須為該警務人員合理地懷疑對調查該人所犯或合理地懷疑該人曾犯的罪行有價值的。

3.31 在沒有手令的情況下，警方可搜查和檢取的物品範圍限於在被捕人身上或拘捕現場附近發現的物品。沒有法例指明警方有責任向被捕人就檢取提供原因。

搜查令

3.32 根據《警隊條例》第50(7)條，如裁判官信服有合理因由懷疑在任何建築物、船隻或地方內，有任何物品是相當可能對調查該人所犯或合理地

懷疑該人已經或即將或意圖犯的罪行有價值的，警方可向裁判官申請並取得搜查令，以(a)進入及在有需要時破門闖入或強行進入該建築物、船隻或地方，並搜查及接管可能於其內尋獲的任何該等物品；及(b)於為容許該項搜查得以進行而合理地需要的期間內，扣留任何看似是管有或控制該等物品的人，而該人若非如此扣留，則會妨礙該項搜查的目的者。

3.33 裁判官發出之搜查令爲兩種容許警察爲調查目的進入私人處所之合法理據之一，另一種理據爲警方在無搜查令之情況下拘捕已確定的人之權力(《警隊條例》第50(3)及(4)條，見上文)。

3.34 搜查令之申請乃被視爲經宣誓後作出的證供 (《警隊條例》第50(7)條)。實際執行上，調查人員以誓章作書面宣誓，指出其懷疑搜查令提出之目標建築物/船隻藏有對調查有價值之物品之合理因由。

3.35 由於警員進入目標建築物/船隻的合法理據由搜查令所賦予，警員不能行使超越搜查令範圍的權力。換言之，持有搜查令的警員並不獲賦予任意進入任何私人處所進行調查之全權。搜查令必須明確及毫無歧義地提及目標地址及搜查範圍(例如：涉嫌所犯罪行、有意搜查之物件的種類、與調查中之涉嫌所犯罪行之時間段相符之紀錄)，如搜查令之範圍太廣，可能會受到法律挑戰。

3.36 取得及執行搜查令的時間同樣重要。由於裁判官只可按其席前的誓章決定是否發出搜查令，而收到誓章及執行搜查令的期間，情況可能有關鍵變化。隨著時間流逝，宣誓時所提出的「合理懷疑」於警務人員執行搜查令時可能已不再適用。對於未有明示執行時限之搜查令，法庭會解讀成該搜查令必須於合理時間內執行 (*Keen Lloyd Holdings Ltd and others v Commissioner of Customs and Excise and another*[4])。

從被捕者身上獲取個人資料/搜證

3.37 根據《警隊條例》第59條，警方可向被捕人士取得並保留以下個人資料：-(a)照片、指紋掌印、體重身高；及(b)腳底足趾印痕(如該人員有理由相信腳底足趾印痕對調查罪行有幫助)。

3.38 根據《警隊條例》第59A條，警務人員如獲被捕人士同意及按第59B條取得裁判官核准，可收取該人士之「體內樣本」(牙齒印模樣本、尿液樣本、血液樣本等)作法證科學化驗。另外，警員可按《警隊條例》第59C條，在未經被捕人士同意之情況下收取「非體內樣本」(如口腔拭紙)。警務人員為收取或協助收取某人的非體內樣本之目的，可使用合理所需的武力(第59C(8)條)。

[4] (unrep) HCAL82/2013 此判詞的理據於上訴時亦被上訴庭接納，見 Keen Lloyd Holdings v Commissioner of Customs and Excise [2016] 2 HKLRD 1372

(v) 維持公眾秩序

3.39 根據香港法例第245章 《公安條例》第17(1) 條，警務人員有權阻止舉行、停止或解散任何未經批准的公眾集會或公眾遊行(即有需要但未向警方作出通知的公眾聚集，或被警方反對的公眾聚集，或違反警方施加的條件的公眾聚集)。

3.40 根據第17(2)條，如果任何督察級或以上的警務人員合理地相信某公眾聚集相當可能會導致或引致破壞社會安寧 (包括已通知警方的公眾聚集)，他有權阻止該公眾聚集舉行，或更改該公眾聚集的地點或所經路線(純為宗教目的而舉行的公眾聚集除外)。另外，同樣根據第17(2)條，如果任何督察級或以上的警務人員合理地相信任何集會、遊行或聚集相當可能導致或引致破壞社會安寧，他亦有權停止或解散該集會、遊行或聚集。

3.41 **警員在第17(3)(a)條下可以使用的武力水平是「合理所需的武力」。**

3.42 除此之外，根據第17(4)條，任何督察級或以上的警務人員，如有理由相信任何公眾地方相當可能發生未經批准集結，可阻截和封閉通往該地之通道，並可按第17(6)條使用「合理所需的武力」以阻止任何人進入或逗留於已封閉之公眾地方。

3.43 此外，《公安條例》第45條授權任何警務人員使用所需的武力：

(a)以阻止任何人犯或續犯本條例所訂的任何罪行；

(b)以逮捕正犯或合理地被懷疑將犯或已犯本條例所訂罪行的人；或

(c)以遏止任何在行使本條例所授予的任何權力時所遇到的抵抗。

3.44 **《公安條例》第46(1)條限制根據該條例所授權的任何武力，不得超過為達至目的所使用的合理所需。**

3.II.3 警方在適當履行職責時所受的法律保障

3.45 法律為警方在適當履行職責時提供額外的權力和保護。例如，香港法例第212章《侵害人身罪條例》第36(b)條規定，任何人「襲擊、抗拒或故意阻撓在正當執行職務的任何警務人員或在協助該警務人員的人，即屬犯罪」，最高刑罰為監禁2年。值得注意的是，妨礙警務人員執行職務的罪行，其最高刑罰比妨礙公職人員更重，後者則只為6個月監禁或罰款1,000元(香港法例第228章《簡易程序治罪條例》第23條)。

3.46 此外，《警隊條例》第63條列明如有任何人作出以下各項行為即屬犯罪(最高刑罰為罰款$5,000及監禁6個月)：

- 襲擊或抗拒執行職責的警務人員
- 協助或煽惑任何人如此襲擊或抗拒
- 在被要求協助該執行職責的人員時拒絕協助
- 意圖妨礙或拖延達到公正的目的而提供虛假資料，以蓄意誤導或企圖誤導警務人員

3.47 《侵害人身罪條例》第36(b)條和《警隊條例》第63條在襲警或阻差辦公方面存在重疊。視乎案件的具體情況和嚴重程度，控方會酌情考慮以哪一條條文對嫌疑人落案起訴。

3.48 為防止有人冒充警務人員，《簡易程序治罪條例》第21條禁止任何人未經授權穿著警察制服(或任何與警察制服非常相似的衣服)。此外，《簡易程序治罪條例》第24條亦禁止未經許可持有屬於警察制服任何部分的物品。

3.II.4 非法使用武力

3.49 不論是否警務人員，任何人在沒有合法辯解的情況下襲擊他人，即屬犯罪。因為法律賦予警察在履行職務時行使特殊權力，公眾自然期望警察能合法地履行職務，在這期望下警察對市民非法使用任何武力，都會嚴

重破壞市民對警隊的信心。**若果警員犯法，法庭判刑時一般都會加重刑罰**(見 *香港特別行政區 訴 許文泰*[5])。

3.50 「普通襲擊」是在普通法下有關襲擊的基本概念。普通襲擊包括任何程度的暴力，包括不合法的身體接觸，或一些令當事人認為他即將受到不合法暴力對待的任何行為。要注意的是，即使該接觸並沒有做成實際傷害，也可構成普通襲擊罪。根據《侵害人身罪條例》第40條，任何人若因普通襲擊而被定罪，即屬犯罪，可判處監禁1年。

3.51 若果襲擊導致他人受傷，會構成比較嚴重的罪行。《侵害人身罪條例》定義了這些比較嚴重的襲擊罪行：

條目	**詳情**
第17條：意圖造成身體嚴重傷害而射擊、企圖射擊、傷人或打人	任何人意圖使任何人造成身體嚴重傷害而射擊、企圖射擊、傷人或導致其身體嚴重傷害，可處終身監禁。比起以上兩項襲擊傷人罪，這罪行明顯較重，最高刑罰是終身監禁。
第19條：傷人或對他人身體加以嚴重傷害	「傷人」指害人皮膚的連續性受到破壞。瘀傷或內臟損傷則另作別論。傷人的最高刑罰為3年 值得注意的是，即使這罪行包括襲擊他人致造成嚴重身體傷害，控方一般會循第17條(見上)起訴，因為第17條可判處的最高刑罰較高。

[5] HKSAR v Hui Man Tai [2008] HKCA 285

第39條：襲擊致造成身體傷害	控方通常都須在庭上舉證，以醫學證據證明受害人曾受到身體傷害。最高刑罰為3年。

3.52 若非法襲擊導致他人死亡，視乎案情，違法者可能會被判誤殺或謀殺。**根據《侵害人身罪條例》第7條，誤殺的最高刑罰為終身監禁；而根據該條例第2條，任何人被裁定犯謀殺罪，即須被終身監禁。**

3.II.5 警員紀律

3.53 由於警務人員被賦予特殊權力以執行職務，他們被期望時刻謹守紀律。

3.54 首先，他們必須時刻遵守法律。這不僅是警察的職責，亦是公民社會內每一個公民的基本責任。

3.55 其次，根據《警隊條例》第26條，當一名警務人員加入警隊就職時，他必須宣讀就職誓言或宣言：「本人(姓名)，謹以至誠作出宣言(或，謹向全能之主發誓)，本人會竭誠依法為香港特別行政區政府效力為警務人員，遵從，支持及維護香港特別行政區的法律，以不畏懼、不徇私、不對他人懷惡意、不敵視他人及忠誠、努力的態度行使職權，執行職務，並且毫不懷疑地服從上級長官的一切合法命令。」

3.56 按法律的要求，宣誓必須真誠和莊重(香港特別行政區行政長官 訴立法會主席[6])。因此，所有警務人員亦有法律和道德責任履行就職誓言的內容。雖然法律沒有明文規定違反誓言的罰則，但這不代表誓言沒有法律效力。例如終審法院就曾經在決定警方是否有責任作出某個行為時，將誓言列入考慮因素之一(見 *Fu Kin Chi v The Secretary for Justice*[7])。

3.57 其三，所有警務人員須服從其上級人員發出的一切合法命令 (《警隊條例》第30條)。即使服從合法命令會對自己不利，他們仍須服從該命令(*Fu Kin Chi v The Secretary for Justice*[8])。警務處處長可發出命令以管理警隊，命令稱為 《 警察通例 》(《警隊條例》第46條)，所有警務人員在法律上均受通例所約束。下文將會詳細地論述警察通例。

3.58 第四，任何警務人員不得威脅或侮辱另一上級或同級的人員(《警隊條例》第34條)。注意到第34條的用字可詮釋為包括非警務人員在內，因此，警務人員向警察以外而職級明顯較高的政府官員(例如: 政務司司長)作出威脅或侮辱時，亦可能構成犯罪。

[6] Chief Executive of the Hong Kong Special Administrative Region v The President of the Legislative Council [2016] 6 HKC 417
[7] [1998] 1 HKLRD 271
[8] 同上

(i) 警察通例

3.59 《 警察通例》 是警務人員的行為準則，通例列出了對警務人員執行職務的指引。除非通例內容與法律條文或規則相抵觸，否則所有警務人員均須遵從通例(《警察通例》 1-02)，不遵從者可能會被紀律處分。有關個別單位的批核指揮官有權決定《警察通例》的釋義及應用範圍(《警察通例》 1-01)。讀者須留意《警察通例》的部分內容因為「在披露後會令防止、調查和偵查罪案或罪行等工作受到傷害或損害」，所以該部分通例內容不會供公眾查閱 (立法會CB(2)235/02-03(05)號文件)。因此，以下的討論只涵蓋《警察通例》公眾可查閱的部分。

3.60 通例全面地涵蓋了警務人員的生活，包括警務人員休班時的福利與體育事務。由於篇幅所限，本文將會聚焦於公眾或會比較感興趣的內容。

警員操守

3.61 《警察通例》的第6章規範警察行為。 例如：

- **除非為了執行職務，警務人員不能與任何已知的罪犯或三合會會員來往 (6-01-2)**
- **警務人員不可發出匿名信件 (6-01-22)**
- **警務人員應避免參與任何足以影響其公正執行職務的活動或任何可能使市民誤會會影響其公正執行職務的活動，尤其是政治**

活動，但不包括投票，或正在放取離職前休假，並獲得公務員事務局局長批准而參與的競選或助選活動。(6-01-34)

3.62 此外，除非因為須執行職務而喬裝打扮，警務人員須時刻注意行為舉止和衣著儀表，以維護警隊的聲譽。(6-01-31)

3.63 《警察通例》的第15章規範了警察的服裝與儀容。例如：

1. 警務人員不得改變警方所發給的制服或衣著 (15-01(a))
2. 警務人員在穿著制服當值時須確保制服穿著正確 (15-01(d))以及
3. 警務人員在公眾地方出現時，不得夾雜制服和便服穿著 (15-01(f))

3.64 除非獲得特別豁免，否則軍裝警務人員須穿著制服當值。(15-04) 所有督導人員均有責任確保其轄下人員的衣著及儀容合乎警隊的良好形象。(15-31)

3.65 《警察通例》的第 44 章對警員搜查作出規範。警員應盡可能以有禮貌的態度進行搜查，並須顧及被搜查人士的尊嚴。(44-05-2)警務人員不得

為不同性別人士快速搜身或進行伏牆式搜查。為不同性別人士進行需脫去衣服以致露出內衣的搜查時亦不得監看或在場。如無女警務人員在場，人員須將該女性帶往警署或水警輪由女警進行搜查。 (44-05-3) 此外，第 49 章亦訂明羈留搜查絕不應用作懲罰措施，尤其不應例行地進行涉及肥去內衣的羈留搜查，該等搜查只可在有充分理據的情況下方可進行。
(49-04-11)

3.66 另外，通例以下的內容與最近社會上發生的事情或有關連：

- **警務人員不得阻延受害人接受救治或由救護車送往醫院或診所。(27-02-2)**
- **在事發現場的人員，須：(a) 以互諒互讓的態度，盡量配合傳媒工作；以及 (b) 不應妨礙傳媒的攝錄工作。 (39-05)**

委任證

3.67 根據《警隊條例》第18條，每名警務人員均須獲發委任證，作為其獲任用的證據。一般而言，市民有權要求當值的警務人員(不論是否穿著制服)出示其委任證以作識別。(*R v Lau Yin Kum*[9])

[9] [1997] HKLY 294

3.68 《警察通例》第20章對警務人員處理和使用委任證有詳細的規範。只要打算進行的工作不妨礙警員妥善保管委任證，**警員在任何時候均須隨身攜帶委任證。 (20-14-2) 如市民提出要求，軍裝警務人員應出示委任證，除非： (a) 情況不容許；或 (b) 出示委任證會影響警隊行動及／或危及有關人員的安全；或 (c) 要求不合理。 (20-14-4)**

3.69 如軍裝警務人員在上文 (a) 和 (b) 的情況下未能按要求出示委任證，其後待情況許可便應即時出示委任證。如警務人員沒有出示委任證，不論是要求不合理或最終未能遵辦，均須在記事冊內說明。(20-14-5)

3.70 **如一隊軍裝警務人員執行任務，則只需其中一名軍裝警務人員按要求出示委任證便可。 (20-14-6)**

3.II.6 就警方的不當行為作出糾正和補償

3.71 我們就警察的權力和職責作出了討論。 在這一部分，我們將討論當警察行為不當時，市民應該如何要求其作出糾正和補償。

3.72 任何人都可以向警隊作出投訴。《警察通例》第26章列出警方如何處理投訴的框架。另外，獨立監察警方處理投訴委員會(下稱「監警會」)是根據《獨立監察警方處理投訴委員會條例》(第604章)成立的獨立機構

，負責觀察、監察及檢討警務處處長對警方所提出的《須匯報投訴個案》的處理和調查。本文件的**第4章**將詳細討論這兩種制度。由於本文件的其他部分已充分指出警察「自己人查自己人」的缺點，我們在此處暫且不論。

3.73 即使警方內部調查的機制或存在缺陷，它仍然是普通市民在警方有不當行為時，最簡單可以採取的行動之一。下面描述的其他方案或過於昂貴，或耗時而且結果難以預料，或者兩者兼而有之。在一個比較美好的社會裡，政府應有責任維護法治和公義，而不應要由市民耗費個人時間和金錢去履行本應由政府履行的責任。

(i) 識別警員身份的方法

3.74 在對警務人員提出投訴、或對其作出訴訟時，能否識別警務人員的身份至關重要。如上文所述，市民有權要求值班的警務人員出示他的委任證以確認其身份。

3.75 然而，從最近發生的事件的報導來看，似乎警務人員在執勤期間一般不願意表露自己的真正身份。有指他們或拒絕出示委任證，或刻意遮蓋警務人員制服上印有的警員編號。

3.76 我們注意到，最近一些警務人員被「起底」，他們的個人資料被公開並且在互聯網上廣為流傳，結果令他們及其家屬們飽受困擾。我們認為這些令人遺憾的事件和警務人員拒絕表露自己身份的態度不無關係。

3.77 儘管如此，據我們所知，要求警察在執勤時須按市民要求表明自己身份的相關法律仍然生效。雖然公眾或會對警員懷有敵意而導致實際問題，**但以我們拙見，這更加反映警隊應該勇於承擔應有的法律責任，以改善公眾對警隊的觀感。任由警員隱藏身份不但未能解決問題，反而有可能令問題進一步惡化，使公眾與警察之間要重新建立互信變得更加困難。**

(ii) 人身傷害及非法禁錮

3.78 若警察非法使用武力，受害者可對警方採取法律行動，就人身傷害向警方索償。申索人(即受害者)有舉證責任，必須以「可能性的權衡」(即事情有發生的可能性比沒有發生更大)為準則，證明意外是由警務人員在非法使用武力時蓄意或罔顧後果所引致的。

3.79 如果法庭接受申索人之呈請，法庭可判申索人獲得(金錢上的)賠償。賠償金額的主要目的是盡可能將受害者還原到一個沒有發生過侵權行為的狀況。例如，在人身傷害的侵權案，賠償金確可以包括醫療費用、受害人所受的傷痛的精神賠償，亦有可能包括懲罰性賠償。

3.80 非法禁錮是在沒有合理解釋之下，完全限制他人的自由行動。受害人未必一定在特定空間內被限制，但必須證明受害人的行動在所有方向都受到限制。就算施加禁錮的人錯誤地以為自己有合法理由禁錮他人，都不阻礙其行為構成非法禁錮 (*R v Governor of Brockhill Prison, ex p Evans*)

3.81 犯下上述民事侵權行為的警員，固然需負上個人的法律責任，但同時警務處處長在「轉承責任」的運作下，亦需為下屬犯下的民事侵權行為負責。現實中，這個制度代表警務處處長可以用政府庫房的資金向受害者作出賠償，而犯事的警員不需要以個人的金錢作出賠償。

3.82 因為在此討論的人身傷害及非法禁錮申索都屬於民事訴訟，就算受害人於民事法庭證明受到警員侵犯，該等警員未必會受到懲罰。他們不會因民事訴訟而被裁定犯下刑事罪行，因為刑事案件之舉證標準更高。警方有權決定是否對該等警員作出進一步調查，以取證供內部紀律聆訊或刑事起訴。故此，民事侵權申索或許可以為受害人取得金錢上(例如醫療開支)的補償，但由於犯事警員未必會因此付上個人責任，所以民事申索並非替受害人「彰顯公義」的好方法。

(iii) 私人檢控

3.83 香港絕大部分的刑事案件由政府提出檢控。一般而言，執法機關負責調查罪案和搜集證據，如有充足證據，律政司刑事檢控科會代表律政司司長提出起訴程序。

3.84 然而，普通法容許任何人提出私人檢控。在早期普通法，維護社會安寧和把罪犯繩之於法，不只是市民的特權，更是他們的責任。在 *Gouriet v Union of Post Office Workers*[10] 的案例中，私人檢控甚至被稱為「對抗權力機關的慣性或偏頗作為的一項珍貴的憲法保障」。

3.85 《裁判官條例》第14(1)條確認市民提出私人檢控的權利，然而該條文同時授權律政司司長在檢控程序的任何階段中，介入並接手進行有關檢控程序。律政司司長接手後，可以繼續進行或終止檢控程序。

3.86 市民甚少利用私人檢控的權利。每年此類案件一般只有幾宗，相比之下，政府處理刑事訴訟數目以萬計。市民不擁有《警隊條例》授予警察調查案件的權力（見上文）。他們通常沒有對罪行進行適當調查的資源和專業知識。如果他們決定作出私人檢控，他們需要具備相關法律知識，或聘請律師處理。鑑於刑事審判中的舉證標準是「排除所有合理懷疑」，這

[10] [1978] AC 435

個標準相當高，所以即使控方擁有疑犯犯罪的證據，控方仍然有可能無法證明被告犯罪。

3.87 提出私人檢控的成本及風險都很高，而且律政司司長可能介入並終止案件，這意味著雖然私人檢控有機會將違法的警務人員繩之於法，實際上這情況很少發生。

4 投訴警察及監管警權機制

4.I 投訴警察課及監警會

4.I.1 投訴警察課

4.1 政府一直強調有現行機制處理及調查市民投訴警隊人員的個案。從表面論，香港警務處轄下的確設有投訴警察課，在架構中隸屬於丁部門內監管處下的投訴及內部調查科。投訴警察課由一名高級警司領導。

(i) 機制

4.2 假如市民因警隊成員的行為，或警隊的任何常規或程序而受直接影響並感到不滿，可親身到任何警署的報案室或投訴警察課的報案中心，或致電、透過郵寄、傳真或電子郵件作出投訴。在作出正式投訴之前，市民可先考慮使用「表達不滿機制」[11]。但倘若箇中牽涉的情況嚴重，投訴人則可以選擇直接啟動正式投訴程序，警務處便會根據《獨立監察警方處理投訴委員會條例》把投訴分類，所有須匯報投訴會由投訴警察課調查。

[11] 投訴警察課人員會向你解釋這項替代正式投訴程序的做法，以及會如何跟進你的不滿。同時，投訴人可保留權利，隨時就同一事項提出正式投訴。

4.3 在警務處所印發的《投訴人須知》中，聲稱大部分投訴可透過「簡便方式解決」[12]。但假如投訴人拒絕透過該方式解決投訴，或提出的投訴並不適合透過簡便方式解決，投訴警察課即會展開全面調查。警方或會聯絡投訴人要求提供書面口供，以對投訴作出概述。全面調查結束後，投訴人會被告知最終的調查結果。如果投訴人依然不滿調查結果，可由投訴警察課覆函的日期起計 30日內，要求警察投訴課覆核有關結果。

4.4 此外，投訴警察課會因應個別投訴案件的迫切性、複雜性、敏感度及進行調查所需要的資源等等因素，考慮是否成立特別調查隊。是否成立特別調查隊由投訴及內部調查科主管(總警司)提出建議，交由警務處助理處長(服務質素)考慮後決定。2009年至2014年，投訴警察課分別兩次成立特別調查隊，一次為調查李克強訪問香港期間保安爭議，另外一次為調查處理佔領中環所涉及的投訴案件。

(ii) 問題

4.5 單從架構而言，投訴警察課雖然有監警會負責監察及覆檢處理的投訴(下一節討論監警會的職能和近年表現)，但該部門始終無法獨立於警務處，難免會產生「自己人查自己人」的觀感，加上**如果警民關係陷於低潮**

[12] 假如你同意透過簡便方式解決投訴，投訴警察課總督察或警司級人員會與你聯絡，以便作出調解。你可選擇與這名調解人員通電話或預約會面。警方並不會向你正式錄取口供。只有在投訴人的同意下，才可透過簡便方式解決投訴。

，甚或整個政府的認受性已受嚴重質疑，這亦會大大影響到市民對警察投訴課的信心，或令到市民不願或不敢作出實際行動去立案投訴。

4.6 具體來說，投訴警察課在接獲投訴後，並非所有個案都需要向監警會提交報告。市民向投訴警察課申請投訴後，這些投訴可分為兩類：1)須匯報投訴(reportable complaint) 和 2)須知會投訴 (notifiable complaint)。前者須經監警會監察審核，後者則不需要。「須匯報投訴」是指「市民就當值或表明是警隊成員的警務人員的行為所作出的投訴」。這些投訴必須由**「直接受影響的人士真誠地作出」**。而「須知會投訴」則包括「由匿名人士作出的投訴，或由並非直接受影響的人士作出的投訴。」換句話說，**若不是受害人親自投訴，其他人即或親眼目睹，又或者從其他片段、相片得知警方濫權，他們的投訴均不受監警會監察。**

4.7 假若受害市民因怕麻煩或因「多一事不如少一事」的態度而不作投訴，這些濫權行為即便證據確鑿，或者有熱心市民代為舉報，它們亦無法獲得公道處理。再者，在大型政治衝突中，受害市民更極可能會因親身投訴而曝露身份，轉而被警方拘捕。而監警會主席梁定邦在談及近期的衝突時，亦曾指出「**如有人觸犯法律，我們有義務向警務處長講**」，並提醒市民要自行考慮會否變成「自己供出自己」。**在這樣的機制下，市民為免被**

起訴，投訴的動機便大為降低，令不少警務人員的濫權違紀事件不了了之，無法處理。

4.8 另外，投訴警察課受理的個案多涉及個別警務人員的違反個人操守及紀律等不當行為，若然是警隊整個制度存在紕漏(例如，警隊執行行動時，高級指揮官所制定的方針、處理手法出現錯誤或有值得斟酌的地方；使用武力的指引及政策；普遍的違紀文化等等)，單以投訴警察課的權限來解決相關問題不但會引起公眾疑慮，而且令人覺得投訴警察課難以有所作為。

4.9 舉例來說，在今年六月至七月以來的警民衝突中，不少執勤的警務人員，不論軍裝、便衣，甚至是所謂特別戰術小隊的「速龍小隊」，即使在市民多番要求下，仍拒絕展示其警員的委任證，更甚者他們身上的制服並無標示警員編號、或有關資料刻意被用其他服飾所遮蓋(詳細情況見第五章)。在這情況下，即使投訴人有意立案投訴，在填寫書面口供時，因無從得知當時牽涉在內警務人員的真正身份，投訴人根本不可能就事件清楚指出相關被投訴人的真實身份。**如警察投訴課借此為由，不再作出跟進，就此結案了事，這投訴機制即形同虛設。市民無從表達對涉事警務人員的不滿，久而久之自然會加深警民之間的裂痕。**

4.I.2 監警會

4.10 在過去一連串的警民衝突中，政府已多次回應現有監警會負責監察警隊處理市民投訴的機制多年來行之有效。我們簡短回顧監警會的職能、組成及過往表現，並藉此理解為何監警會未能有效監察警隊。

(i) 法定權力

4.11 監警會全名為「獨立監察警方處理投訴委員會」，是依照2008年通過的《獨立監察警方處理投訴委員會條例》而成立的法定組織。根據《監警會條例》8(1)條，監警會的主要職能為：

(a)觀察、監察和覆檢警務處處長處理和調查須匯報投訴的工作；

(b)監察警務處處長已經或將會向與須匯報投訴有關的警務人員採取的行動；

(c)找出警隊工作常規或程序中引致或可能引致須匯報投訴的缺失或不足之處；

(d)向警務處處長和/或行政長官提供與須匯報投訴有關的意見和/或建議；

(e)加強公眾對監警會的角色的認識。

4.12 在兩層架構投訴警察制度下，監警會的主要作用為審核警務處投訴警察課所提交的調查報告。簡單來說，市民若要投訴警察，必須如第4.I章指出般先向投訴警察課立案，投訴警察課就會開始進行調查、作出結論、並且提交報告。監警會收到該報告後便會進行審核，其間可向投訴警察課提出質詢。最後監警會可選擇通過或不通過調查結果，並決定是否接納該報告。

4.13 由上述法定職能可見，監警會僅限於「觀察」、「監察」、「覆檢」、「找出不足」以及「提出建議」等，由於權力有限，時常處於較為被動的一方，不能主動作出調查。在處理市民的投訴時，投訴警察課主導權在握，既有調查的權力，亦可對投訴提出結論。相反，監警會既不能展開調查、也不能作出懲處，只可以就投訴警察課所提交的報告提出質詢，若有不足時提出建議，以及選擇是否接受報告。由此可見，在現時架構設定底下，**即使出現警務處處長不理會監警會所提出各種意見的極端例子，後者亦一樣無可奈何**。

4.14 「質詢」與「決定是否接納報告」為監警會的重要武器，然而兩者的成效亦存疑。監警會可向投訴警察課提出質詢，內容包括：要求更改調查報告的內容、就報告內容提供更多資料及澄清、以及就警方的常規或程

序提供改善建議等。然而，投訴警察課雖必須回覆監警會，卻不一定要接受質詢。

4.15 若投訴警察課不接受質詢，它必須向監警會提交解釋。按照監警會《2017/18 年報》所述，這些不被接納的質詢是「經由監警會再質詢或雙方開會討論後，得到滿意解釋及解決」。這種說法固然籠統及不確定，但即使撇除這點，我們仍需問的是：若投訴警察課堅持不接受監警會的質詢，又不能提出令監警會滿意的解釋時，監警會可作出甚麼行動呢？依《2011/12年報》所述，惟有待監警會秘書處和委員均接受投訴警察課的解釋，投訴個案才會被通過。**即是說，監警會並沒有權力迫使投訴警察課接受質詢或意見，只能以不通過個案、不接納報告來回應對方。**

4.16 監警會的終極手段是「不接納報告」－這是它最有力的法定權力。然而此手段卻依然難以制衡或監管警務處。監警會於《年報》中的「香港投訴警察制度的兩層架構」裡提及到若警方報告不被接納，它可以：

(a)要求投訴警察課重新調查；

(b)會見證人澄清疑點；

(c)提交工作層面會議或聯席會議討論。

4.17 然而，監警會卻未有提及若警方不願合作的話將有何後果。另外監警會於「監警會監察程序」中提及，若最終調查結果不獲通過，它會(1)向行政長官報告、(2)向公眾披露雙方就調查結果的意見分歧／就對被投訴警務人員採取的行動的意見。不過，行政長官並無責任就此報告作出任何裁決，公眾亦無能力制衡警方。換句話說，若警方選擇不合作，監警會最終也束手無策。再者，在發生重大政治事件的時候，行政長官與警方立場往往頗為一致，那麼「向行政長官報告」就更加顯得是軟弱無力了。

4.18 總括來說，撇除實際運作的考量，單從法定權力來看，監警會根本不足以監管警務處。首先，它並無調查權、立案權和懲處權，只能被動的提出質詢。其次，監警會無權力迫使警方接受任何質詢或提議，若警方不願配合，監警會也沒法作出相應的行動。再者，監警會最終只能向行政長官及警務處處長提出建議或報告，根本沒有實權監管警方。由此可見，監警會雖有獨立之名，卻無獨立之實。**除監警會法定權力有所欠缺，以致現時須調查大型政治事件底下顯得捉襟見肘之外，如進一步考慮近年監警會的組成，亦足令市民擔憂部分委員的親政府背景及立場，會否進一步侵蝕監警會的獨立性**。

(ii) 組成

4.19 警務處既為香港最有權力的執法部門，監警會若要將其制衡及監管，其組成應該盡量中立平衡，成員資歷亦要具一定含金量，才能壓場服

眾。早期，監警會的主席大多由資深大律師擔任，其專業資格及履歷難以挑剔，不論行內外聲望亦頗為崇高，接任監警會前亦有非常豐富的公職經驗。不過，到2014年，前任行政長官梁振英任命郭琳廣律師為警監會主席，即打破了過往其物色主席人選均為資深大律師的慣例(見**表 1**)。

表 1：監警會的歷任主席及其簡歷

任期	**名稱/現時職業**	**接任監警會主席前簡歷**
1992至1998年	張健利資深大律師*	資深大律師名冊排第二。回歸前曾被委任行政局非官守議員
1998至2004年	鄧國楨法官*	前高等法院原訟法庭特委法官
2004至2008年	黃福鑫資深大律師*	資深大律師名冊排第八。前稅務上訴委員會及上訴委員會主席
2008至2014年	翟紹唐資深大律師	前高等法院原訟法庭特委法官
2014至2018年	郭琳廣律師	廣西政協；兼有會計師資格
2018年至今	梁定邦資深大律師	前高等法院暫委大法官

* 曾任大律師公會主席

4.20 郭琳廣在上任之初資歷、能力與背景均頗受外界質疑。除了他是唯一一位非資深大律師的監警會主席外，歷任主席均有維護人權方面的工作經驗，但郭只擅長於商業法，並無人權相關的工作資歷。更令人關注的是他曾擔任廣西政協達十多年，其政治背景難免會令外界猜測會否影響監警

會的中立性。事實上，郭在任期間不少處理手法引起爭議[13]。其中在覆核朱經緯一案中，監警會更首次以暗票形式決定結果。**此事令外界質疑郭在任期間是否未能令委員會成員於會中坦誠表達自己的意見**。郭於2018年離任，政府委任資深大律師梁定邦成為新任主席，然而上述事件已動搖公眾對監警會的信心。

4.21 除主席外，監警會近年也有「染紅」的趨勢。首先就副主席而言，作為監警會的領導階層，立場取態應力求保持中立，否則極可能影響監管警隊的工作，以及市民對監警會的觀感。2009年至2012年期間，當時三位副主席中同時有建制與非建制的人士；不過自2013年起，政府所委任的監警會副主席皆為建制派人士。另外，二十多位現任委員會成員中，不少有建制背景(見**附錄二**)。過去在發生事關重大的政治事件時，建制派人士往往需與政府同一陣線(即所謂的「歸邊」)，這不禁令人懷疑監警會在現行組成下，會否隨時轉過頭為警隊護短，喪失獨立監察的能力。事實上，不論主席、副主席以及委員會成員，他們均曾作出明顯偏袒警隊的行為及言論(見**表 2**)，這令人難以相信監警會能夠真心誠意、公正不阿處理警員投訴事宜，並秉持無私、積極的態度全面監管及制衡警務處。

[13] 在2014年雨傘運動期間，警民間多次發生衝突，但郭未有派觀察員到場視察，其中一個原因是「安排上有困難」。郭又解釋因為現場有危險，而監警會購買的保險並不涵蓋成員受傷，所以要保障成員安全。

表 2：部分監警會成員公開支持警隊言行

成員	言行
郭琳廣 (前主席)	「打人事件只係個別事件，樹大有枯枝，不應一竹篙打一船人，對整個警隊都唔公平」、「批評唔好去得太盡或做得過份咗，會破壞社會合作精神同氣氛」
張華峰 (副主席)	港區人大譚惠珠於2017年成立「敬言仁基金」，旨在支援於雨傘運動期間因不當行為而被起訴的警員。張華峰沒有避嫌，主動捐出五萬元。2019年8月在一個電台節目表示，處理近日示威的警員，尤其速龍小隊經常需要面對激烈衝突，在執勤時不展示警員編號，可以避免被起底等情況發生，令警員在執法時無後顧之憂，又指警方在鎮壓騷亂時仍要面對各種限制不合理。
林大輝 (副主席)	2013年表示前線警員「過分沉默和冷靜，克制、容忍和退縮，只是懦弱表現，令人感覺膽怯和不負責任，警員除了專業之外，更需要有尊嚴」
陳健波 (前副主席)	2019年亦曾表達自己意見，認為「如果將警察打壓成壞人，則是十分荒唐和沒有天理的做法...即使成立獨立調查委員會，事件都未必會平息，反而有機會令警隊受到打擊」
蘇麗珍 (委員)	2019年612事件後親至旺角譴責示威市民並慰問警員
鄭錦鐘 (委員)	2014年雨傘運動中親自到深水埗警署向當值警官致送果籃及慰問卡聲援慰問
關治平 (委員)	2015年指「購買水炮車比開槍更好」

資料來源：各大報章

(iii) 近年的統計數字

4.22 究竟監警會是否「無牙老虎」？從監警會處理投訴警察課個案的相關統計數字中或者可窺一二。首先，監警會通過的指控，由2010/11年的7,182宗下跌至2017/18年只有2,872宗(**表 3**)，在香港政治環境愈加不明朗的情況下，投訴的數字不升反跌，已值得市民深思箇中原由。當中，指控主要以「疏忽職守」及「行為不當／態度欠佳／粗言穢語」居多。而需經全面調查的指控數字，亦由2,105宗急跌至只有1,010宗，比例則由近30%微升至35%。更重要的是，以最新數字為例，所有獲監警會通過的指控個案中只有68宗(即2%)能「獲證明屬實」；相反，440宗(即15%)為「無法證實／無法完全證實」，另超過一半(1,535宗或55%)的指控為「投訴撤回」或「無法追查」(見**圖 1**)。

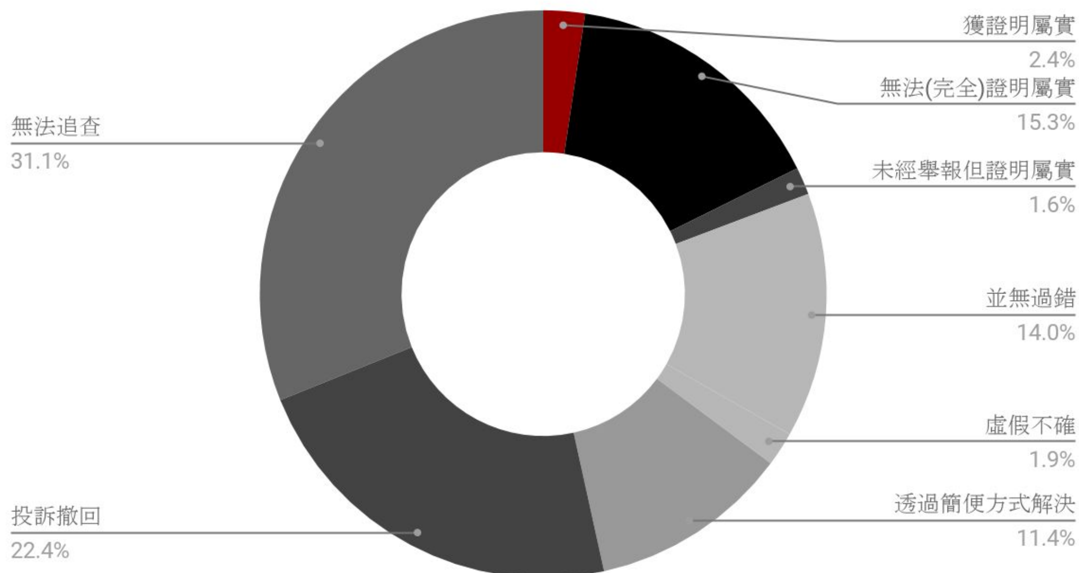
表 3：監警會處理投訴警察課個案

時期(年度)	**10/11**	**11/12**	**12/13**	**13/14**	**14/15**	**15/16**	**16/17**	**17/18**
通過的指控	**7,182**	**6,239**	**4,884**	**4,740**	**4,088**	**3,360**	**2,807**	**2,872**
經全面調查	2,105	1,829	1,507	1,318	1,309	1,206	936	1,010
無需全面調查	5,077	4,410	3,337	3,422	2,779	2,154	1,871	1,862

資料來源：監警會年報

圖 1：監警會對指控個案的最終判定

2017/18



4.23 至於警方就投訴作出懲處行動的數字，由2010/11年的296宗降至2017/18年的130宗，以每年過千宗的投訴來說，這統計本身就顯得鳳毛麟角。而從懲處的方法來分類，絕大部份均為警方採取內部行動，即「警告」和「訓諭」了事(2017/18年兩者數字分別為31宗及89宗，佔總數約92%，這比率和過去多年的趨勢大致相同)。**九年來，只有一名警員被「刑事檢控」，另外「紀律覆檢」亦不過125宗，顯得微乎其微**(**表4**)。不少媒體特別指出，若論公眾最關心的濫用武力指控，2011/12至2017/18七個年度，合共2,119項投訴警察毆打的指控中，僅有2項指控屬實，成功率為0.09%。

表 4：警隊對投訴個案作出的跟進行動

	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18
刑事訴訟	0	0	0	0	0	1	0	0
紀律覆檢	17	35	12	11	16	15	9	10
警告	56	43	40	30	20	35	17	31
訓諭	223	173	12	140	121	109	62	89
總計	**296**	**251**	**175**	**181**	**157**	**160**	**88**	**130**

資料來源：監警會年報

4.24 監警會覆核調查報告後，可建議警察投訴課對原來的調查結果予以修正(如上文所述，警方亦可拒絕監警會的意見作出修正)。在2011/12至2017/18年間，予以修正的比例由44%略為上升至55%，不過，在結果獲得更改的投訴個案中，修正為「獲證明屬實」的以按年計算多年來只有介乎7宗至30宗左右。若以所有監警會通過的投訴個案為基礎，則**平均每100項投訴，最終只有不足一項會在監警會建議下由不屬實改為屬實**。

4.25 另外，監警會可就個案對投訴警察課提出質詢。警方對之表示接受的比率，由2011/12年度的近七成，大幅下幅至近三年只有48%至60%。其中最為人詬病的是有關「行使警權的理由」的質詢，投訴警察課甚少接受此類質詢，接受比率於近九年平均只得8%，九個年度中有四個都是0%

。至於有關遵守警規的質疑，過去兩個年度的接受率亦分別只得18%及19%。**這些數字均明顯反映，警方有愈加不接納監警會意見的趨勢；考慮到本身監警會的權力就非常有限，這些問題應該盡快予以正視**。

(iv) 個案研究

朱經緯案

4.26 2014年曾發生朱經緯警司毆打市民一案，這是雨傘運動裡一宗較為觸目的警隊濫權事件。此案雖有片為證，被毆打的受害人亦親自向警察投訴科投訴。在人證物證俱在的情況下，此案最終仍需用上三年才能把涉事警員繩之於法，足以完全反映現行監管制度之不足。

4.27 朱經緯於2014年11月在旺角上海商業銀行外以警棍毆打市民鄭仲恒及其他途人。鄭於數日後向警隊投訴。警察投訴課調查逾七個月，最後才得出「毆打指控無法證實」的結果。監警會不接受警察投訴課的結論，要求將指控改為「證明屬實」。投訴警察課不接受監警會的意見，提議將指控改為「濫用職權」，但監警會堅持朱的行為屬毆打。後來投訴警察課雖同意監警會的指控，卻認為指控「無法完全證明屬實」。

4.28 監警會舉行特別會議，以不記名投票方式再次通過朱經緯毆打投訴屬實，並要求投訴警察課回應。最後投訴警察課於2015年12月考慮律政

司意見後，同意將朱的毆打指控列為證明屬實。**由市民投訴到證明屬實，整個過程用上足足一年有多。期間投訴警察課不斷討價還價，亦令調查過程更添波折**。此外，雖然投訴指控被證屬實，但由警察展開刑事調查，直至朱最終於2017年3月被拘捕，當中仍再需一年多時間，**可見市民若要投訴警方，過程不單緩慢，更困難重重。**

明報記者案

4.29 另外，於2016年旺角事件期間，時任《明報》記者鄧力行在表明記者身份後仍遭數名警員按於地上施棍毆打，以致頭破血流。鄧遇襲過程被傳媒拍下，當時人亦親身向警方投訴。然而在歷經長達三年的調查後，投訴警察課及監警會卻一致認同事件為「無法完全證明屬實」和「無法追查」，即使在鄧去信要求覆核後，結果仍維持不變。**鄧最終需以法律手段入稟向警務處長追討人身傷害賠償。此案更突顯出整個投訴機制之不濟。**

4.30 朱一案廣為傳媒報導，不少市民亦就此案表達不滿。但即使在證據確鑿加上沉重輿論壓力下，此案仍一波三折，過程冗長，監警會拉牛上樹，警隊亦極力護短，最終需歷經三年才將涉事警員拘捕。另外，明報記者一案亦顯示出投訴機制未能保障市民，即使有片為證亦難以令涉案警員負責。那可想而知，於雨傘運動期間，警隊有不少濫權行為均未經錄像片段

記下，受害人亦未必願意親自投訴，事件或者亦未被傳媒廣為報導。受害人若想追究這些行為，因現行投訴機制之不足，恐怕是難上加難。

4.II 申訴專員公署及公務員事務局

4.31 申訴專員公署亦有監察香港政府運作，處理及解決因為政府部門及公營機構行政失當引起的不滿和問題。申訴專員由行政長官委任，因此申訴專員公署是直接向香港特別行政區行政長官負責的獨立法定機構。申訴專員公署的法定權力主要來自香港法例第397章《申訴專員條例》，處理投訴人士有關政府部門及公營機構涉嫌「行政失當」的投訴、違反《公開資料守則》的投訴進行調查；此外，申訴專員亦有權就可能廣受市民大眾關注的課題進行主動調查。

4.32 《申訴專員條例》賦予申訴專員廣泛的調查權力，包括進行查訊、獲取資料及文件、傳召證人，以及視察被投訴機構的處所。儘管申訴專員的調查不會影響被投訴機構的任何行動，而事涉機構亦有權就正在接受調查的行政決定，自行採取跟進行動，但申訴專員可以發表調查報告，並建議有關機構糾正缺失或作出改善。所涉機構的首長有責任定期向申訴專員匯報落實本署建議的進度，本署亦會透過書信與他們保持聯繫，跟進和監察有關進展。

4.33 雖然行政失當的定義非常廣闊[14]，而申訴專員公署在監察政府部門及公營機構的角色亦舉足輕重，但必須留意的是現時的設計下，**申訴專員專署表明不會就香港警務處或廉政公署就防止及調查任何罪行而採取的行動作出調查**。原因之一，是因為如4.I章已經詳述，警隊本身已有自己的申訴制度，包括投訴警察課及監警會處理相關投訴，及就投訴結果進行調查。申訴專員公署只會就《公開資料守則》下的投訴，申訴專員才有權調查相關事項。

4.34 值得一提，**現時香港特區政府除了警務處處長盧偉聰外，保安局局長李家超，申訴專員趙慧賢，三個政府架構內的重要職位(常任秘書長即首長級薪級職點第8點或以上)均自警隊出身**。其中，李家超和趙慧賢離職前於香港警務處皆晉升至警務處副處長的階級。現任申訴專員在甫上任時前與傳媒會面時曾強調，為避免利益衝突，將一律不會參與任何涉及警隊的投訴，交由副申訴專員負責。不論如何，申訴專員公署無法如同對待其他政府部門般，在制度上制衡及管理香港警隊的內部事務，是幾可肯定的。

[14] 「行政失當」指行政欠缺效率、拙劣或不妥善，形式不一而足，包括下列情況：濫用職權、延誤／沒有採取行動、厚此薄彼，處事不公出錯、意見／決定錯誤、不按程序辦事、程序不妥、監管不力、沒有回應／答覆投訴或查詢、辦事疏忽、有缺失遺漏的情況、選擇性執法、職員態度欠佳。

4.35 所有警務人員均為公務員，因此警務人員必須遵守《公務員事務規例》和相關的指令及指引，包括在指定時限內申報投資事項、申報利益衝突、饋贈、無力償還債項及破產、財務申報、借貸及擔任外間工作等事宜。此外，警員亦受《防止賄賂條例》(第201章)及在普通法中有關公職人員行為失當罪行的規管。如果市民發現公務員違例，理論上可以聯絡公務員事務局的投訴組作出投訴。但投訴組亦表明，如果投訴內容是關於個別政府部門或決策局的運作和管理，投訴組會把個案轉介有關的政府部門／決策局或有關各方，以便直接調查及回覆投訴人。因此在一般情況下，有可能市民的投訴會重新轉介至4.I章的警察投訴科處理。**在現時香港警隊和部分市民普遍缺乏互信的情況下，如此做法不容易符合公眾期望。**

4.36 而參考公務員紀律個案統計數字，在2018-2019年度，經簡易紀律行動懲處的個案(例如口頭或書面警告)有421宗，經《公務人員(管理)命令》或紀律部隊法例紀律程序懲處的個案[15]中，「革職」14人，「迫令退休」18人，「其他」為304人。我們並沒有警務人員相應的統計數字，不過從整體公務員團隊的數字考慮，可以想像的是，若然不是公務員大部分都克盡己職，必然就是公務員事務局要啟動紀律調查的門檻相當高，所以才引致紀律個案數字一直處於極低水平。

[15] 懲罰類別包括譴責、嚴厲譴責、金錢上的懲罰、降級、迫令退休及革職等。

5 警隊執行職務時涉嫌違例的資料一覽（至 10/8/2019）

5.1 這一章是撰寫本報告的主要目的。

5.2 我們透過網上號召的方法(如 Facebook、連登討論區以及填寫 Google Form 等)，邀請網友自發遞交已於網上公開的相片／影片／報導，主要以影片為主，供我們作初步整理。由於資源所限，而且警民衝突自六月起一直未有緩和，反而不斷升級，在片源數目激增的情況下，我們必須承認過程非常艱巨，而且進展非常緩慢。

5.3 另一方面，從七月開始，除一般的濫權及不法行為外，警方的處理行動手法亦受到各方的強烈質疑，當中包括：(1) 涉嫌與黑社會合作，以法律外的手段對付示威者(如七二一元朗事件)；(2) 警方派出臥底追捕示威者、甚或涉嫌暗中從事破壞以嫁禍示威者；(3) 使用過期催淚彈對身體的可能影響；(4) 警方拘捕扣留示威者時涉嫌濫用私刑，甚至造成人命傷亡(如新屋嶺拘留中心拒絕示威者家屬、代表律師甚至太平紳士；八三一太子事件等)。由於人手資源及時間實在有限，這些事件的真偽，難以單從

檢視本報告搜集的影片中得到證實。**我們在此強烈呼籲掌握更多資料的媒體及新聞工作者，可以就有關課題作出更深入的調查，解開疑團。**

5.4 現時，我們能夠在此報告統整並列出的，相信亦只是成千上萬的影片中的冰山一角。而受到種種條件所限，我們亦明白這些資料，未必可以確實成為法庭上指證警務人員違法的確鑿證據，但我們已經盡力——當中未能盡善盡美之處，但還望各位見諒。希望這次踏出的一小步，可為往後調查提供一個比較客觀而堅實的基礎。

5.5 截至二零一九年八月十日，數據集中所包含的影片中，有以下日期所發生的大規模警民衝突事件：

- 六月十二日(添馬)
- 七月七日(旺角)
- 七月十三至十四日(上水／沙田)
- 七月廿一日(西環)
- 七月廿七至廿八日(元朗／西環)
- 八月二日(港九多處地方)
- 八月三日至六日(港九多處地方)
- 八月十日(港九多處地方)

5.6 數據集包括的主要網上媒體／來源包括(排名不分先後)：

- 香港電台
- 有線新聞
- NOW新聞
- 明報
- 信報
- 蘋果日報
- 壹週刊
- 立場新聞
- 眾新聞
- CUP
- Symedialab 新傳網
- 連登討論區
- 中大學生報 / 中大學生會校園電視
- 香港大學生會校園電視
- 香港城市大學學生會
- 香港理工大學學生報編委會
- 香港恒生大學學生會
- 香港浸會大學學生會
- SocREC 社會記錄頻道
- VOA News
- 城市廣播 CBS News
- New York TImes
- 香港獨立媒體網
- 其他個人 YouTube Channel / Facebook Page 等，未能盡錄。

5.7 截至二零一九年八月十日，數據集中一共包含222個項目(部份項目可包含多於一個資料來源)。其中，六月十日至七月廿七日有77個項目，八月一日至八月十日則已有145個項目(見**表 5**)。八月單計頭十日，資料數目已遠多於六七月合計，反映運動進入遍地開花階段，同一時間香港多處地方可出現遊行示威以至警方出動鎮壓的情況，而警方使用的武力亦有明

顯升級，涉嫌不法的行為亦愈見明目張膽。因此，我們亦不排除部份項目雖然分開表示，但有可能實際上指向同一時間線上發生的同一事件。

表 5：所得的資料項目粗略統計

警隊涉嫌違例／違法的類別	數目
(1) 違反使用武力守則	145
(2) 阻撓傳媒採訪工作	84
(3) 執行職務時不出示委任證	20
(4) 其他*	32
總計	**222**

註： 部份項目可牽涉多於一個涉嫌違例的類別，因此所有類別加總不等於資料項目總數。
數字只經粗略統計及初步覆檢，僅供參考。
(*) 如拖延救護車將病人送往醫院或診所；違反警方拘捕原則；不禮貌對待市民及議員等。

5.8 詳細內容可參閱**附錄一**。

6　建議及總結

6.I　改革監警會

6.1　本報告已提出不少論點，說明現時的監警會，法定權力不足，調查無法獨立於警隊，警隊亦可以將監警會的意見置諸不理；而成員的組成亦因有大量建制派人士，無法給予市民信心，監警會可以不偏不倚調查警隊制度問題，公平公正給予懲處。至於申訴專員公署、公務員事務局在現行機制下，亦難以對警察投訴作出處理。市民面對警察不法行為，根本投訴無門，而若要糾正今次大型警隊行動的過失，更加是無從入手。

6.2　**民無信不立。警民關係已在今次衝突中徹底破裂，市民要對警隊重建信心，必先糾正警隊在今次報告所暴露的若干涉嫌非法問題。**監警會如要有效徹查並處理事件，還市民及社會一個公道，必須有獨立調查的權力，而且調查結果警隊無法左右，而監警會亦應擁有追究犯事警員的權力，並且受法例完全保障，調查透明公開，才可起實質威嚇作用。如市民仍對監警會不感信任，則政府或有需要參考廉政公署及現時的防止賄賂條例，設立一獨立機構(或將有關工作交予廉署負責)，妥善處理警隊的違規問題。

6.II 關於成立獨立調查委員會

6.3 本來，在本報告的起草階段，正值六月尾，當時局勢仍未顯著惡化，我們亦的確曾一度認為民間五大訴求的其中之一：成立獨立委員會會是平息今次風暴的其中一個辦法(其餘四個訴求分別為：**撤回逃犯條例；撤回暴動定性；無條件釋放被捕人士；全面落實雙普選**)。的確，前終審法官首席法官李國能的公開信中，亦指出同意成立獨立調查委員會，可以傳召證人作供，其機制可比警監會更有效查出事件的真相。

6.4 但是隨著七月中以降，局勢不斷惡化，警隊多次的清場行動，不但有濫用武力及其他違法的嫌疑，背後更明顯收到高層的大力支持。而元朗的恐怖襲擊事件，警隊與黑社會份子關係曖昧，而當中的疑點及媒體的質詢亦未有澄清，這令香港局勢進一步惡化。如果仍認為現時成立獨立調查委員會便可冷卻事件，供社會各界修補裂痕的話，這想法未免會過於天真。**我們認為，現時已經錯失了成立獨立調查委員會的最佳時機。**

6.5 再者，按《調查委員會條例》(第86章)成立獨立調查委員會，其有用與否，一樣取決於其組成及職權範圍(Terms of Reference)。第一，如果組成的人選只徒具民望，卻未有公平公正處理問題，甚至袒護警察，這相信不能平息民怨。第二，如果委員會如監警會一樣只屬無牙老虎，亦無

權力接觸警隊的敏感甚至機密資料，則調查難望有大作為。第三，調查委員會可能得花上大量的人力物力以及時間，但到最後的調查結果報告僅屬雷聲大，雨點小，大量的敏感資料遭到遮蓋，甚至無法對犯錯的警員作出有阻嚇力的處分，倒頭來或者反而給政府利用作為拖延時間的工具。之前的屋邨鉛水事件、南丫海難報告調查報告，就是其中例子。

6.6 由以上可見，如果要全面改革監警制度及警隊，實行 6.I 節下的建議，**獨立調查委員會可以是一個過渡安排，但這絕非終極解決方案。**

6.III 政制改革

6.7 今次事件完全暴露政府在危機下失去民意基礎，陷入無管治狀態，而且出現警權過大，警黑有勾結之嫌，其他部門無法給予有效制衡的情況，**這嚴重動搖香港的法治精神，及市民對一國兩制及《基本法》的信心。政府要有效施政，防止下次事件再次重蹈覆轍，政制的全面改革，行政長官及立法機構的全民普選，還是避無可避的問題**。

7 參考資料

1. A commission of inquiry into police conduct can help Hong Kong's healing process – an amnesty for protesters cannot. Andrew Li. Opinion, South China Morning Post. 9-7-2019 https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3017672/commission-inquiry-police-conduct-can-help-hong-kongs-healing?fbclid=IwAR0YP-t5yHnIO1_NNZbuzy-0aYcHN3ZROIuSRnrwOoQMQyTRsCfOU4br6T4

2. Annual Survey on Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems (UN-CTS), Office on Drugs and Crime, the United Nations. https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics.html

3. 香港警務處的誠信管理及行為指引(立法會CB(2)1633/09-10(07)號文件)，立法會保安事務委員會，2010年6月1日。 https://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/se/papers/se0601cb2-1633-7-c.pdf

4. 監警會十周年回顧，蘋果日報，2019年6月5日 https://hk.news.appledaily.com/local/daily/article/20190605/20695714

5. 獨立監察警方處理投訴委員會(監警會)意見調查2018，香港大學民意研究計劃與獨立監察警方處理投訴委員會合作進行，2018 https://www.hkupop.hku.hk/chinese/report/ipcc2018/index.html

6. 警察年報，香港警務處，香港特別行政區政府，2001-2016。 https://www.police.gov.hk/ppp_tc/01_about_us/police_review.html

7. 警監會年報，獨立監察警方處理投訴委員會，2009/10-2017/18。
https://www.ipcc.gov.hk/tc/publications/annual_report/former.html

8. 獨立監察警方處理投訴委員會條例
https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap604%21zh-Hant-HK.assist.pdf

9. 投訴警察課 投訴人須知
https://www.police.gov.hk/info/doc/pol/sc/Pol_679c.pdf

10. 投訴警察課 投訴人須知 「表達不滿機制」
https://www.police.gov.hk/info/doc/pol/tc/Pol_679_edm_c.pdf

11. 法定機構豈能變「梁粉俱樂部」？獨立媒體，民主黨立法會議員尹兆堅網誌，2014年6月17日
https://www.inmediahk.net/node/1023669

12. 佔中迫近 翟紹唐籲冤有頭債有主，信報論壇，2014年5月30日
https://forum.hkej.com/node/113402

13. 周日話題：曾經，我相信監警制度 監警會「壞咗」 失效全紀錄，明報副刊，2019年6月23日
https://news.mingpao.com/pns/%E5%89%AF%E5%88%8A/article/20190623/s00005/1561227159913/%E5%91%A8%E6%97%A5%E8%A9%B1%E9%A1%8C-%E6%9B%BE%E7%B6%93-%E6%88%91%E7%9B%B8%E4%BF%A1%E7%9B%A3%E8%AD%A6%E5%88%B6%E5%BA%A6-%E7%9B%A3%E8%AD%A6%E6%9C%83%E3%80%8C%E5%A3%9E%E5%92%97%E3%80%8D-%E5%A4%B1%E6%95%88%E5%85%A8%E7%B4%80%E9%8C%84

附錄二：現屆監警會成員簡歷

成員	背景
張華峰 (副主席)	金融服務界立法會議員，香港經濟民生聯盟成員。全國政協
謝偉銓 (副主席)	測量師。建築、測量及都市規劃界立法會議員。全國政協
易志明 (副主席)	九龍倉有限公司董事。航運交通界立法會議員。自由黨黨員。全國政協
劉文文	設計顧問。曾擔任香港吸煙與健康委員會主席
蘇麗珍	九龍婦女聯會主席。創建力量副主席
鄭錦鐘	九龍西潮人聯會創會會長。安徽省、汕頭市和濠江區的各級政協
何錦榮	德勤中國房地產行業領導合夥人及開發商行業領導合夥人
許宗盛	律師。旭日企業有限公司董事，黃許律師行的顧問律師
關治平	特許土木工程師。匯賢智庫成員。
錢志庸	幫港出聲及保普選反佔中大聯盟法律顧問
毛樂禮	資深大律師。香港大律師公會副主席。
陳錦榮	會計師。香港會計師公會會長。V18會計專業聯盟
鄺永銓	香港空運貨站行政總裁
歐楚筠	港區婦聯代表聯誼會
朱永耀	中銀保誠信託行政總裁
藍德業	資深大律師
李曉華	大律師
李家仁	兒科醫生
彭韻僖	港區婦聯代表聯誼會理事會成員 曾任香港華人革新協會名譽顧問、名譽會長 「香港青少年軍夏令營」的籌委會主席
宋莜苓	ING 集團(香港)常務董事

黃至生	醫學教授。中文大學醫學院公共衛生及基層醫療學院教授及副院長，兼任中大賽馬會大腸癌教育中心總監。
楊華勇	湖北省政協委員 香港菁英會榮譽主席 香港國酒茅台之友協會副會長 中國和平統一促進會香港總會副會長 福建省海外聯誼會理事會常務理事 香港福建社團聯會常務會董 香港湖北聯誼會青年委員會主席及香港青年協進會副會長 香港中華廠商聯合會常務會董 香港秀茂坪區少年警訊名譽會長
陳黃麗娟	曾任聖保羅男女中學校長。香港校長中心主席
王家揚	新民黨中委。廣西社團總會副會長
李文斌	廣東省政協。香港新活力青年智庫創會主席
羅孔君	大律師
余黎青萍	前教育署署長。林鄭競選辦資深顧問
林定國	大律師